



भारत का राजपत्र The Gazette of India

असाधारण

EXTRAORDINARY

भाग III—खण्ड 4

PART III—Section 4

प्राधिकार से प्रकाशित

PUBLISHED BY AUTHORITY

सं. 129]

नई दिल्ली, सोमवार, मई 14, 2012/वैशाख 24, 1934

No. 129]

NEW DELHI, MONDAY, MAY 14, 2012/VAISAKHA 24, 1934

भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण

अधिसूचना

नई दिल्ली, 14 मई, 2012

फा. सं. 23-1/2012-बी एंड सीएस.—भारत सरकार, संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (दूरसंचार विभाग), की अधिसूचना संख्या 39..... के साथ पठित भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण अधिनियम, 1997 (1997 का 24) की धारा 11 की उप-धारा (1) के खंड (बी) के उप-खंड (i) और (v) के साथ पठित धारा 36 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए;

(ए) जो उक्त अधिनियम की धारा 11 की उप-धारा (1) के खंड (डी) और धारा 2 की उप-धारा (1) के खंड (के) के परन्तुक के तहत केन्द्रीय सरकार को प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए जारी की गई, और

(बी) दिनांक 9 जनवरी, 2004 को भारत के राजपत्र, असाधारण, भाग III, खंड 4 में प्रकाशित अधिसूचना संख्या का.आ. 44(अ) और 45(अ) के तहत भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण एतद्वारा निम्नवत् विनियम बनाता है, अर्थात् :—

सेवा की गुणवत्ता के मानक (टेलीविजन चैनलों में विज्ञापन की अवधि) विनियम, 2012 (2012 का 15)

अध्याय—I**प्रारंभिक****1. संक्षिप्त नाम, विस्तार और प्रारंभ**

1. इन विनियमों को सेवा की गुणवत्ता के मानक (टेलीविजन चैनलों में विज्ञापन की अवधि) विनियम, 2012 (2012 का 15) कहा जाएगा।
2. ये विनियम, इनके सरकारी राजपत्र में प्रकाशन की तारीख से लागू होंगे।

2. परिभाषाएं— इन विनियमों में, जब तक कि संदर्भ में अन्यथा अपेक्षित न हो: -

- (ए) "अधिनियम" से भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण अधिनियम, 1997 (1997 का 24) आशय है;
- (बी) "प्राधिकरण" से आशय है, भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण अधिनियम, 1997 (1997 का 24) की धारा 3 की उप-धारा (1) के अंतर्गत स्थापित भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण;
- (सी) "प्रसारक" से आशय है, कोई व्यक्ति या व्यक्तियों का समूह, निगमित निकाय, कोई संगठन अथवा निकाय शामिल है जो कार्यक्रम सेवाएं प्रदान कर रहा है तथा इसमें उसकी प्राधिकृत वितरण एजेंसियां भी शामिल हैं;
- (डी) "प्रसारण सेवाएं" से आशय है स्पेस से अथवा केबल के माध्यम से इलेक्ट्रोमैग्नेटिक तरंगों के संप्रेषण द्वारा संचार के किसी भी रूप जैसे चिह्नों, सिगनलों, लेखनों, चित्रों, प्रतिबिंबों और सभी प्रकार की आवाजों का प्रसार जिसे आम जनता द्वारा प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से प्राप्त करने की आशा की जाती है और इसकी सभी व्याकरणिक विभिन्नताओं और सजातीय अभिव्यक्तियों का तदनुसार अर्थ माना जाएगा;
- (ई) "कार्यक्रम" से आशय किसी टेलीविजन प्रसारण से है तथा इसमें निम्न शामिल हैं:—
 - (i) फिल्मों, वृत्तचित्रों, नाटकों, विज्ञापनों तथा धारावाहिकों का प्रदर्शन;
 - (ii) कोई श्रव्य अथवा दृश्य अथवा श्रव्य-दृश्य सीधा प्रदर्शन अथवा प्रस्तुतीकरण, तथा...
तदनुसार 'कार्यक्रम सेवा' अभिव्यक्ति का अर्थ समझा जाएगा;

(एफ) "टीवी चैनल" से आशय है ऐसा चैनल जिसे निम्न के अंतर्गत पंजीकृत किया गया है—

- (i) 2 दिसंबर, 2005 को सं.1501/2/2002-टीवी(I) (पार्ट) के तहत जारी भारत से अपलिंकिंग के लिए दिशानिर्देश; अथवा
- (ii) 11 नवम्बर, 2005 को सं.13/2/2002-बीपीएंडएल/बीसी-IV के तहत जारी टेलीविजन चैनलों की डाउनलिंकिंग के लिए नीति-निर्देश;

समय-समय पर यथासंशोधित अथवा भारत सरकार (सूचना और प्रसारण मंत्रालय) द्वारा अपलिंकिंग अथवा डाउनलिंकिंग के लिए समय-समय पर जारी ऐसे दिशानिर्देश तथा 'चैनल' शब्द का संदर्भ 'टीवी चैनल' के संदर्भ के रूप में माना जाएगा;

- (जी) इन विनियमों में प्रयुक्त किए गए किंतु परिभाषित नहीं किए गए और अधिनियम में या केबल टेलीविजन नेटवर्क (विनियम) अधिनियम, 1995 (1995 का 7) और इसके तहत बनाए गए नियमों और विनियमों में परिभाषित किए गए अन्य सभी शब्दों और अभिव्यक्तियों का अर्थ वही होगा जो उन्हें यथार्थिति, उन अधिनियमों या नियमों या अन्य विनियमों में क्रमशः निर्दिष्ट किया गया है;

अध्याय-II

टीवी चैनलों में विज्ञापन की अवधि के लिए उपबंध

3. टीवी चैनलों में विज्ञापन की अवधि— (1) कोई भी प्रसारक, उसके प्रसारण के कार्यक्रमों में घड़ी के एक घंटे में बारह मिनट की अवधि से अधिक विज्ञापन प्रसारित नहीं करेगा एवं किसी भी घड़ी के घंटे के दौरान विज्ञापनों की अवधि में हुई किसी भी कमी को आगे नहीं ले जाया जाएगा।

- (2) घड़ी के एक घंटे के विज्ञापनों में, प्रसारक के चैनलों का प्रचार-प्रसार करने वाले विज्ञापन सहित सभी प्रकार के विज्ञापनों शामिल होंगे।

व्याख्या :- घड़ी का समय 00.00 घंटे से शुरू होता है एवं 00.60 घंटे पर समाप्त होता है(उदाहरण : 14.00 से 15.00 बजे तक)

- (3) खेल-स्पर्धा के सीधे प्रसारण की स्थिति में, केवल खेल क्रिया में ब्रेक के दौरान ही विज्ञापन प्रसारित करेंगे ।
- (4) एक विज्ञापन सत्र के अंत और अगले विज्ञापन सत्र के प्रारंभ के बीच का समय अंतराल पन्द्रह मिनट से कम नहीं होगा ।

बशर्ते यह कि एक फिल्म या मूवी के प्रसारण की स्थिति में, एक विज्ञापन सत्र के अंत और अगले विज्ञापन सत्र के प्रारंभ के बीच का समय अंतराल तीस मिनट से कम नहीं होगा ।

बशर्ते आगे यह भी कि जो इस उप-विनियम में निहित है, खेल-स्पर्धा के सीधे प्रसारण के मामले पर लागू नहीं होगा ।

- (5) प्रत्येक प्रसारक सुनिश्चित करेगा कि उसके चैनलों में प्रसारित किए जा रहे विज्ञापन केवल पूर्ण स्क्रीन विज्ञापन हों तथा कोई भी आंशिक-स्क्रीन या ड्राप-डाउन विज्ञापन नहीं होगा ।
- (6) प्रत्येक प्रसारक, सुनिश्चित करेगा कि उसके चैनल के विज्ञापनों का श्रव्य (ऑडियो) स्तर, उस चैनल में प्रसारित किए जा रहे कार्यक्रमों के श्रव्य (ऑडियो) स्तर से अधिक नहीं हो ।

4. प्राधिकरण, इन विनियमों के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु, उपयुक्त समझे जाने वाले निर्देश जारी करेगा ।

वसी अहमद, सलाहकार (प्रसारण एवं केबल सेवाएं)

[विज्ञापन III/4/असाधारण/142/12]

टिप्पणी.—व्याख्यात्मक ज्ञापन सेवा की गुणवत्ता के मानक (टेलीविजन चैनलों में विज्ञापन की अवधि) विनियम, 2012 (2012 का 15) के उद्देश्यों और कारणों का वर्णन करता है ।

व्याख्यात्मक ज्ञापन**पृष्ठभूमि**

1. भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण अधिनियम, 1997 (1997 का 24) के अंतर्गत स्थापित भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण को, दूरसंचार सेवाएं विनियमित करने और दूरसंचार सेक्टर के सेवा प्रदाताओं के उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा करने के लिए अन्य बातों के साथ-साथ कुछ कार्यों का निर्वहन सौंपा गया है। संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार, की दिनांक 09 जनवरी, 2004 की राजपत्र अधिसूचना संख्या 39 में प्रसारण और केबल सेवाओं को दूरसंचार सेवाएं होने के लिए अधिसूचित किया है, जिससे प्रसारण सेवाओं और केबल सेवाओं के विनियम को भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण के दायरे में लाया गया है।
2. टेलीविजन के प्रारंभ से, विज्ञापनों का प्रयोग, विभिन्न प्रकार के सामानों और सेवाओं को बढ़ावा देने के लिए किया गया है। टेलीविजन उद्योग की आय का एक बड़ा हिस्सा विज्ञापनों से प्राप्त होता है। 'फ्री-टु-एयर चैनलों'¹ के प्रसारक, राजस्व के अपने स्रोत के रूप में पूरी तरह विज्ञापनों पर आश्रित रहते हैं, जबकि 'पे-चैनल'² के प्रसारकों के पास, विज्ञापन और सब्सक्रिप्शन राजस्वों के रूप में राजस्व का दोहरा स्रोत है।
3. उपभोक्ताओं को वर्तमान में एमएसओ एवं केबल ऑपरेटरों द्वारा अपने स्थानीय/वीडियो चैनलों एवं प्रसारकों द्वारा चलाए जाने वाले विभिन्न कार्यक्रमों के अंदर और बीच में विज्ञापन प्रेषित किए जाते हैं। अधिकांश टेलीविजन विज्ञापनों में विभिन्न प्रपत्रों में विज्ञापन स्पॉट, सूचना-वाणिज्यिक और स्व-संवर्धनात्मक अभियान होते हैं, जिनकी अवधि कुछ सेकेंड से लेकर कुछ मिनट तक होती है।

¹ एफटीए चैनल : ऐसा चैनल, जिसके लिए या तो प्रत्यक्ष रूप या अप्रत्यक्ष रूप में आम जनता द्वारा प्राप्त किए जाने के लिए आशयित स्पेस के जरिए या केबल के जरिए इलेक्ट्रोमैग्नेटिक तरंगों के माध्यम से इसके पुनःप्रसारण हेतु प्रसारक को किसी शुल्क का भुगतान नहीं किया जाना है।

² पे चैनल : ऐसा चैनल, जिसके लिए, या तो प्रत्यक्ष रूप या अप्रत्यक्ष रूप से आम जनता द्वारा प्राप्त किए जाने के लिए आशयित स्पेस के जरिए या केबल के जरिए इलेक्ट्रोमैग्नेटिक तरंगों के माध्यम से इसके पुनःप्रसारण हेतु प्रसारक को किसी शुल्क का भुगतान करना होता है।

4. यथा संशोधित केबल टेलीविजन नेटवर्क्स नियमावली, 1994 के खंड 7 के उप-खंड (11) में यथा उपबंधित टीवी चैनलों में विज्ञापनों के प्रपत्र और अवधि से संबंधित वर्तमान उपबंधों में यह विनिर्धारित किया गया है कि किसी कार्यक्रम में 12 मिनट प्रति घंटे से अधिक के विज्ञापन नहीं होंगे जिसमें वाणिज्यिक विज्ञापनों के 10 मिनट प्रति घंटा तक और चैनल के स्व-संवर्धनात्मक कार्यक्रमों के 2 मिनट प्रति घंटा तक शामिल हो सकते हैं। उक्त नियमों के खंड 7 के उप-खंड (10) में यह भी उपबंध किया गया है कि सभी विज्ञापन, कार्यक्रम से स्पष्ट रूप से अलग होने चाहिए और किसी भी तरीके से कार्यक्रम में बाधा नहीं पहुंचाई जानी चाहिए अर्थात् कार्यक्रम के साथ-साथ स्थिर या सचल कैप्शन चलाने हेतु स्क्रीन के निचले भाग का प्रयोग नहीं करना चाहिए।
5. विज्ञापनों की ओवरप्लेइंग, विज्ञापनों की लंबी अवधि, स्क्रीन पर विज्ञापनों की ओवरलेइंग, विज्ञापनों के दौरान बड़े हुए ऑडियो स्तर आदि से संबंधित विभिन्न मंचों पर मुख्यतः उपभोक्ताओं द्वारा उठाई गई अनेक शिकायतें प्राप्त हुई हैं। यह कहा गया है कि विज्ञापनों की अवधि और प्रपत्र, ऊपर उल्लिखित उपबंधों के अनुसार नहीं हैं। अक्सर यह बताया गया है कि विज्ञापन, कार्यक्रमों के बीच में कई बार दिए जाते हैं/दोहराए जाते हैं, जिससे कार्यक्रम की निरंतरता भंग होती है और ऐसा अक्सर कार्यक्रम के महत्वपूर्ण चरण में किया जाता है। इस संदर्भ में, विज्ञापनों को कम से कम सीमित करने और उनकी अवधि, बारंबारता और समय को विनियमित करने के अनुरोध प्राप्त हुए हैं।
6. उपभोक्ता को टीवी देखने का एक अच्छा अनुभव देने और प्रसारकों के वाणिज्यिक हितों की रक्षा करने के बीच संतुलन बनाने के प्राथमिक उद्देश्य से दिनांक 16 मार्च, 2012 को "टीवी चैनलों में विज्ञापनों से संबंधित मुद्दे" नामक एक परामर्श पत्र जारी किया गया था। इस परामर्श पत्र में भारत में टीवी चैनलों पर विज्ञापनों से संबंधित विभिन्न मुद्दों पर चर्चा की गई थी और हितधारकों की टिप्पणियों के लिए, विज्ञापनों की अवधि और प्रारूप विनियमित करने हेतु एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया था। इस परामर्श पत्र के प्रत्युत्तर में 29 टिप्पणियां प्राप्त हुईं। हितधारकों की टिप्पणियों/विचारों और विभिन्न पहलुओं, तथ्यों और उपलब्ध अध्ययनों के विश्लेषण के आधार पर प्राधिकरण ने यह

निर्णय लिया है कि टीवी चैनलों में चलाए जाने वाले विज्ञापनों की अवधि के लिए अलग विनियम जारी किए जाएं।

ए. विज्ञापनों का विनियमन

7. सामान्यतः प्रसारक और उनके संघों, विज्ञापनदाता और उनके संघों, भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण द्वारा प्रस्तावित किसी भी विनियम के विरुद्ध हैं। दिए गए तर्क हैं—(i) यह भादूविप्रा के क्षेत्राधिकार के बाहर है क्योंकि यह विषय-वस्तु विनियम के समान है, (ii) केबल टीवी नेटवर्क नियमावली को नियम 7 (11), दिनांक 9 जनवरी, 2004 की अधिसूचना के जरिए भादूविप्रा की प्रदान की गई शक्ति को आच्छादित करता है, (iii) यह संविधान के अनुच्छेद 19(1)(ए) और (जी) के अंतर्गत गारंटीकृत वाणी और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के मौलिक अधिकार के विरुद्ध है। (iv) यह भादूविप्रा की दिनांक 01 अक्टूबर, 2004 की उन पिछली सिफारिशों के विपरीत है, जिनमें कहा गया है कि दोनों “फ्री-टु-एयर और पे-चैनलों में विज्ञापनों पर, वर्तमान में, कोई विनियम नहीं होना चाहिए”। (v) विज्ञापनों को विनियमित करने की बजाए, केबल टीवी सेक्टर के डिजिटाइजेशन के सफल कार्यान्वयन पर ध्यान केन्द्रण होना चाहिए, (vi) विज्ञापनों पर प्रतिबंध प्रभावस्वरूप सब्सक्रिप्शन प्रभागों में तीव्र वृद्धि हो जाएगी, (vii) विज्ञापन दरों का कई गुणा बढ़ जाना, विज्ञापन समय की सीमित उपलब्धता का निहितार्थ होगा और यह लघु और मध्यम उद्यमों के लिए हतोत्साही होगा, (viii) विज्ञापन, सामान की खपत और सेवाओं में वृद्धि करते हैं जो इसके पश्चात रोजगार की वृद्धि और आर्थिक विकास की ओर प्रेरित करता है।
8. अन्य हितधारकों, जिनमें मुख्यतः उपभोक्ता, उपभोक्ता संगठन और केबल ऑपरेटर हैं, ने टीवी चैनलों में विज्ञापनों की अवधि और प्रपत्र के विनियमन के भादूविप्रा के प्रस्ताव का समर्थन किया है।
9. उद्योग संघों में से एक ने कहा है कि विज्ञापनों को विनियमित करने का यह गलत समय है क्योंकि डिजिटाइजेशन अभी आरंभ ही हुआ है। इसके अलावा, विज्ञापन,

प्रसारकों के किसी व्यवसाय मॉडल का एक भाग है और इसे उपभोक्ताओं पर किसी भार के रूप में नहीं देखा जाना चाहिए। वास्तव में विज्ञापन अनेक तरीकों से उपभोक्ताओं की सहायता करते हैं। उन्होंने यह भी कहा कि उद्योग निकाय द्वारा स्व-विनियमन की प्रणाली, विज्ञापनों को विनियमित करने का एक बेहतर और उपयुक्त तरीका है।

10. प्रसारकों ने माननीय उच्चतम न्यायालय के कुछ निर्णय भी उद्धृत किए हैं जिनमें माननीय उच्चतम न्यायालय ने व्यवस्था दी है कि समाचार-पत्रों में विज्ञापन के स्थान पर प्रतिबंध के परिणामस्वरूप इसके राजस्व में कमी आएगी जो अनुच्छेद 19(1)(ए) का उल्लंघन है और कोई विनियम बनाने के लिए उपभोक्ता का हित एकमात्र सुसंगत कारण नहीं हो सकता।
11. भादूविप्रा को सेवा प्रदाताओं द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली सेवा की गुणवत्ता के मानक निर्धारित करने और उपभोक्ताओं को सेवा की गुणवत्ता सुनिश्चित करने का कार्य सौंपा गया है। इस प्रयास में प्राधिकरण ने अवलोकन किया कि विज्ञापनों की अवधि, कार्यक्रमों के अंदर या बीच में उन्हें रखना और उनके होने की बारंबारता, उपभोक्ताओं के टेलीविजन देखने के अनुभव की गुणवत्ता के साथ निकटता से जुड़े हुए हैं। उपभोक्ताओं के देखने के अनुभव की गुणवत्ता, उपभोक्ताओं को सेवा प्रदाताओं द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली सेवा की गुणवत्ता के समान है। तदनुसार, उपभोक्ताओं को सेवा की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए, प्राधिकरण का विचार है कि उपयुक्त विनियम मौजूद होने चाहिए।

(बी) क्लॉक ऑवर आधार पर आधारित विज्ञापन अवधि

12. प्रसारकों का यह अभिमत था कि, चूंकि पूरे दिन के दौरान दर्शकों की संख्या भिन्न-भिन्न होती है। इसके अलावा, जैसे कि स्पोर्ट्स चैनल जैसे कुछ चैनलों, जहां लाइव विषय-वस्तु नियत-कालिक/मौसमी होती है, एक विशिष्ट अवधि के लिए सीमित और नैसर्गिक अंतराल वाली होती है, ऐसे में विज्ञापन कहां उपयुक्त होंगे, यह प्रत्येक खेल के

अनुसार अलग-अलग होगी। घड़ी के समय के आधार पर इनके लिए कोई समान मानदण्ड नहीं हो सकता, चूंकि यह व्यावहारिक नहीं होगा।

13. प्रसारकों द्वारा यह उल्लेख किया गया है कि टीवी चैनलों की अभिदान फीस को इस उद्देश्य से नियंत्रित किया गया है कि उपभोक्ताओं को विकल्प और वहनीय मूल्यों पर अच्छी गुणवत्ता वाली सेवा प्रदान की जा सके। विज्ञापन समय पर किसी विनियम और प्रसारकों की आय पर इसके अनुरूप प्रभाव से, नियंत्रित दरें, विज्ञापनों से होने वाली आय में कमी को चैनल दरों में बढ़ोत्तरी करके पूरा करने के लिए मौका न होने के कारण, प्रसारण उद्योग के विकास और प्रतिस्पर्धा में बाधा आएगी।
14. एक हितधारक (बहु-प्रणाली प्रचालक) द्वारा यह सुझाव दिया गया है कि, डिजिटल युग में, जहां एक उपभोक्ता को किसी चैनल को चुनने और तदनुसार भुगतान करने का पूर्ण विकल्प प्राप्त है, वहां विज्ञापन समय को नियंत्रित करने की कोई आवश्यकता नहीं है। यह उपभोक्ता पर निर्भर करता है कि वह कम लागत पर विज्ञापनों के साथ किसी चैनल को देखने के लिए प्रीमियम का भुगतान करे अथवा बिना विज्ञापनों वाला चैनल देखने के लिए प्रीमियम का भुगतान करे। दूसरी ओर, चूंकि बहुत अधिक विज्ञापन ब्रेकों के कारण उपभोक्ता छोड़कर चले जाएंगे और इस प्रकार उनके स्रोतों को प्रभावित करेंगे। अतः प्रसारक स्वतः ही विज्ञापन समय को नियंत्रित करेंगे।
15. समाचार प्रसारकों के अनुसार, समाचार टेलीविजन एक गतिशील माध्यम है, जिसे कि निरंतर विभिन्न प्रकार के समाचारों से, जैसे ब्रेकिंग न्यूज़, न्यूज़ फ्लैश, प्राकृतिक आपदाओं से संबंधित समाचार इत्यादि पर कार्य करना पड़ता है। उन्होंने बताया कि राष्ट्रीय महत्व के मुद्दों पर उपभोक्ताओं के मनोभावों और राष्ट्रीय हितों को ध्यान में रखते हुए प्रसारक स्वयं विज्ञापनों को छोड़/रोक देते हैं, अतः इस संबंध में किसी नियंत्रण का कोई औचित्य नहीं है।
16. केबल प्रसारक संगठनों में से एक ने उल्लेख किया है कि विज्ञापनों की अवधि की सीमा को घड़ी के समय के आधार पर और 24 घंटे के आधार पर नियंत्रित किया जाना

चाहिए। विज्ञापन अवधि के लिए घड़ी के समय के अनुसार उच्चतम सीमा का समर्थन करते हुए, उपभोक्ता संगठनों में से एक ने बताया है कि इससे विशेषकर व्यस्ततम काल में, विज्ञापन स्लॉट्स के संचयन (ढेर लगने) से भी बचा जा सकेगा। एक दूसरे उपभोक्ता संगठन ने तो यहां तक कहा है कि, बच्चों के विशिष्ट कार्यक्रमों के लिए प्रतिबंध और अधिक सख्त होने चाहिए।

17. जहां तक भारतीय बाजार में टेलीविजन पर विज्ञापन दिए जाने का संबंध है, उपभोक्ता अपनी शिकायतों में, चैनलों द्वारा प्रति घंटे के हिसाब से विज्ञापनों की अवधि की गणना किए जाने के तरीके के संबंध में, संशयी (अविश्वासी) हैं। अक्सर यह आरोप लगाया जाता है कि, 24 घंटे की अवधि के दौरान यदि कुल विज्ञापन समय का प्रति घंटा औसत निकाला जाए तो भी वह अनुमत सीमा से अधिक होता है। आगे यह भी व्यक्त किया गया है कि लोकप्रिय कार्यक्रम/कार्यक्रमों के प्रसारण के दौरान विज्ञापन की अवधि, प्रति घंटे 12 मिनट की अनुमत अवधि से कहीं अधिक होती है। सेंटर फार मीडिया स्टडीज़ द्वारा विगत चार वर्षों के दौरान छह बड़े न्यूज़ चैनलों पर प्रसारित विज्ञापनों की अवधि के संबंध में किए गए अध्ययन से यह तथ्य प्रकट हुआ है कि विद्यमान विनियमों के अनुसार निर्धारित प्रति घंटे 20 प्रतिशत की सीमा की तुलना में, समय (7 बजे अप0 से 11 बजे सायं) के दौरान न्यूज़ प्रसारकों का औसतन 35 प्रतिशत समय केवल विज्ञापनों के लिए होता है। पाया गया कि अधिकतम वार्षिक औसत 47.4 प्रतिशत के उच्च स्तर तक है और इसके चलते कार्यक्रम में बहुत अधिक विज्ञापन सम्मिलित किए जाते हैं और विषय-वस्तु को देखने के लिए कम समय उपलब्ध होता है। यह महत्वपूर्ण है कि विज्ञापनों को किसी निर्धारित घंटे में सीमित नहीं रखा जाता है, ताकि उस विशिष्ट समय के दौरान देखने के अनुभव पर प्रभाव न पड़े। अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर भी विनियम में किसी दिए गए घंटे के दौरान विज्ञापन के लिए अवधि निर्धारित की जाती है। अतः प्राधिकरण का अभिमत है कि विज्ञापन की अवधि के लिए सीमा का नियमन एक घंटे के आधार पर अर्थात् निर्धारित सीमा का अनुसरण (घड़ी के) घण्टे के अनुसार किया जाना चाहिए।

(सी) दो लगातार विज्ञापन अंतरालों (ब्रेक) के बीच न्यूनतम अंतर

18. प्रसारकों द्वारा यह बताया गया है कि विज्ञापनों की आवृत्ति/बारंबारता में कोई कमी नहीं की जानी चाहिए, चूंकि बिना किसी प्रतिबंध के बावजूद भी प्रसारक को चल-चित्र (मूवी) प्रसारण के लिए पहले वर्ष 20 प्रतिशत की लागत वसूल करने के लिए भी संघर्ष करना पड़ता है, और यदि एक चल-चित्र (मूवी) में 3 अंतराल (ब्रेक) के मानक को कार्यान्वित किया जाता है तो, प्रसारक के लिए केबल और सेटेलाइट के अधिकार प्राप्त करना अव्यावहार्य हो जाएगा; और साथ ही इससे चल-चित्र (मूवी) उद्योग पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। यह भी उल्लेख किया गया है कि यह दिखाने के लिए कोई आंकड़े नहीं हैं कि जब विषय-वस्तु सम्मोहक न हो तो अधिक विज्ञापनों के कारण उपभोक्ता का झुकाव दूर रहने की ओर होता है। एक उदाहरण के तौर पर प्रसारक ने बताया कि कई अंतराल/ब्रेक वाले चल-चित्रों (मूवी) ने उच्च टीआरपी और जीआरपी संग्रहित की है।
19. प्रसारकों में से एक ने उल्लेख किया है कि भारत में, बाजार की गतिशीलता पहले ही अपनी भूमिका निभा रही है और विज्ञापन ब्रेक पैटर्न में आ रहे बदलाव इसको दर्शाते हैं। यह इन तथ्यों से भी प्रकट होता है कि अधिक से अधिक चैनलों द्वारा दर्शकों को रोक कर रखने के उद्देश्य से विज्ञापन ब्रेक की अवधि के संबंध में जानकारी को स्क्रीन पर दिखाना प्रारंभ कर दिया गया है। ऐसे भी प्रसारक हैं जो "ब्रेक मुक्त" चल-चित्रों (मूवी) को प्रसारित करते हैं। अतः उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए मार्केट को स्वयं-नियंत्रण वाले वातावरण में काम करने देना चाहिए। एक अभिमत यह भी है कि जब तक समग्र विज्ञापन और चैनल प्रसार को एक नियत सीमा में सीमित रखा जाता है, तब तक विज्ञापन अंतरालों (ब्रेक्स) के बीच विषय-वस्तु (कंटेंट) अवधि का कोई प्रतिबंध नहीं होना चाहिए, चूंकि अंतराल (ब्रेक्स) के बीच विषय-वस्तु (कंटेंट) की अवधि, विषय-वस्तु के प्रवाह और सृजनात्मक आयोजन (प्लानिंग) पर आधारित होती है। दो सतत विज्ञापन अंतरालों (ब्रेक्स) के बीच न्यूनतम अवधि के मुद्दे पर, प्रसारकों द्वारा यह उल्लेख किया गया है कि बच्चों के कई शो बहुत कम अवधि के (7 से 8 मिनट) के होते हैं, अतः

विनियामक आवश्यकताओं का पालन करने के लिए एक एपीसोड के बीच में विज्ञापन ब्रेक्स को सम्मिलित करने के लिए एपीसोड को तोड़ने का कोई औचित्य नहीं बनता है।

20. दूसरी ओर, उपभोक्ता और उपभोक्ता संगठनों व. केबल ऑपरेटर संघों द्वारा आमतौर पर भादूविप्रा द्वारा प्रस्तावित प्रतिबंध-शर्तों का समर्थन किया गया है। उपभोक्ता संगठनों में से एक ने उल्लेख किया है कि किसी सत्र के लिए विज्ञापन का अधिकतम समय भी विनिर्दिष्ट किया जाना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि, दो सतत् सत्रों के विज्ञापन अंतरालों (ब्रेक्स) को एक असामान्य लम्बे विज्ञापन अंतराल (ब्रेक) के लिए आपस में न मिलाया जाए।
21. विज्ञापन अंतरालों (ब्रेक्स) की आवृत्ति तथा इसका समय, बड़ी हद तक यह निर्धारित करते हैं कि ये उपभोक्ताओं के देखने के (व्यूइंग) अनुभव में रोष बढ़ाने में किस स्तर तक योगदान करते हैं। उदाहरण के लिए ऐसे विज्ञापन अंतराल (ब्रेक्स) जो कार्यक्रम के ऐसे हिस्सों को डाले जाते हैं जो या तो कथानक का चरमोत्कर्ष होता है अथवा महत्वपूर्ण मोड़, बड़े रोष दिलाने वाले साबित हो सकते हैं, उनकी तुलना में जो कार्यक्रम के सहज क्रमभंग (इंटरैप्शन) अथवा उपभोक्ता की मनोयोग अवधि की तुलना में पर्याप्त अंतराल पर किए जाते हैं। बार-बार के विज्ञापनों से कार्यक्रम की निरंतरता में इतना अधिक बिखराव आ जाता है कि इससे इसकी संपूर्णता ही जोखिम में पड़ जाती है। फिल्मों के मामले में, बार-बार के अंतराल का प्रभाव अधिक दिखलाई पड़ता है। इस पहलू का समाधान करने के लिए, कई अंतर्राष्ट्रीय बाजारों (मार्केट्स) द्वारा टीवी चैनलों में विज्ञापन अंतरालों की आवृत्ति/बारंबारता को नियमित किया है। अतः उपभोक्ता के देखने के अनुभव तथा प्रसारकों के हितों के बीच संतुलन स्थापित करने के लिए और व्यापार को व्यवहार्य रखने के उद्देश्य से प्राधिकरण का यह अभिमत है कि एक विज्ञापन सत्र समापन और दूसरे विज्ञापन सत्र के प्रारंभ के बीच अंतराल, पन्द्रह मिनट से कम नहीं होना चाहिए, तथा किसी फिल्म के प्रसारण के दौरान यह समय अंतराल तीस मिनट से कम नहीं होगा। तथापि लाइव प्रसारित किए जा रहे खेलकूद कार्यक्रमों के मामलों में ये प्रावधान लागू नहीं होंगे।

डी. लाइव खेलकूद कार्यक्रमों के दौरान विज्ञापन

22. लाइव खेलकूद कार्यक्रमों के दौरान विज्ञापनों के प्रसारण के मुद्दे पर, प्रसारकों और उनके संगठनों ने उल्लेख किया है कि केबल टेलीविजन नेटवर्क विनियम, अधिनियम और उनके अंतर्गत बनाए गए नियमों में, पर्याप्त प्रतिबंध-शर्तें विद्यमान हैं। उन्होंने आगे यह भी उल्लेख किया है कि लाइव खेलकूद कार्यक्रमों के निर्माण(प्रोडक्शन) और अधिकार/स्वत्व लागत बहुत अधिक है, अतः विज्ञापन अंतरालों(ब्रेक्स) के वर्तमान प्रारूप/फॉर्मेट को बनाए रखा जाना चाहिए और यदि विज्ञापन अंतरालों(ब्रेक्स) को प्रतिबंधित किया जाता है तो खेलकूद कार्यक्रमों का सीधा प्रसारण(टेलीकास्ट) करना व्यावसायिक रूप से व्यावहार्य नहीं होगा। एक प्रसारक द्वारा यह तर्क भी दिया गया कि कार्यक्रम की वैधानिक परिभाषा में पारिभाषिक शब्द विज्ञापन, परिभाषा के एक अभिन्न अंग के रूप में सम्मिलित है तथा विज्ञापनों को सम्मिलित करना, दर्शकों के साथ विभिन्न उत्पादों व सेवाओं के संबंध में संवाद का एक प्रभावशाली साधन है। उन्होंने आगे यह भी उल्लेख किया है कि एक बढ़ते हुए प्रतियोगी वातावरण में, चैनलों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे विज्ञापनदाता ग्राहक की ओर से दर्शकों को आकर्षित करने के लिए नए सृजनात्मक तरीके विकसित करें और विज्ञापन करना व प्रयोजकता को सम्मिलित करना, एक महत्वपूर्ण रणनीतिक तरीके का प्रतिनिधित्व करता है, जिनमें चैनल अपने एयर टाइम को मुद्रा के रूप में चलाना चाहेंगे, अतः विज्ञापनों को केवल अंतराल समय(ब्रेकटाइम) अथवा आधे समय के बीच अनुमति देना बिल्कुल अव्यावहारिक है। खेलकूद प्रसारकों की ओर से एक अभिमत है कि खेलकूद कार्यक्रमों की प्रकृति बहुत विविध है और भिन्न है तथा "क्रम-भंग(इंटरप्शन)" के दौरान विज्ञापन ब्रेक संबंधी दिशा-निर्देश, उद्देश्य की कदाचित पूर्ति न कर सकें, चूंकि क्रम-भंग(इंटरप्शन) का अभिप्राय परिभाषित नहीं किया गया है तथा प्रस्तावित निर्धारण को प्रस्तुत करने का कोई भी प्रयास, प्रसारक की प्रायोजकों को आकर्षित करने की योग्यता को गंभीर रूप से प्रभावित कर सकता है और अंततः टीवी में कार्यक्रम के उत्पादन की गुणवत्ता को गिरा सकता है।

23. उपभोक्ताओं, एमएसओ और केबल ऑपरेटर संघों में से अधिकांश द्वारा यह उल्लेख किया गया है कि ऐसे किसी भी स्पोर्ट्स चैनल, जो पे मोड पर हैं, के लिए विज्ञापन रहित प्रसारण होना चाहिए। कुछ उपभोक्ता संगठनों द्वारा यह भी उल्लेख किया गया कि दूसरे लाइव कार्यक्रमों के लिए भी वही निर्धारण लागू होना चाहिए। एक उपभोक्ता समूह की ओर से यह सुझाव है कि क्रिकेट मैचों में, प्रत्येक ओवर के बाद विज्ञापनों को निषिद्ध किया जाना चाहिए और विज्ञापन केवल तभी आना चाहिए जब क्रिकेट मैच में विकेट गिरने, वर्षा के कारण व्यावधान इत्यादि जैसी घटनाओं के कारण कोई अंतराल(ब्रेक) हो।
24. एक उद्योग संघ द्वारा यह उल्लेख किया गया कि खेलकूद प्रसारक एक ऐसे वातावरण में काम करते हैं, जहां विषय-वस्तु (कंटेंट) भारी विषय-वस्तु (कंटेंट) लागत, सीमित शेल्फ लाइफ और बहुत सीमित विज्ञापन अवसरों के साथ, समय-समय पर उपलब्ध होता है और राष्ट्रीय महत्व के खेलकूद कार्यक्रमों के संबंध में आय का बंटवारा लोक प्रसारक के साथ किया जाना होता है। उन्होंने आगे यह भी बताया है कि व्यावसायिक अंतरालों को विनियमित करने की कोई आवश्यकता नहीं है, चूंकि खेलकूद की संक्रिया के प्रवाह द्वारा व्यावसायिक अंतराल के सामंजस्य का निर्धारण किया जाता है। उन्होंने उदाहरण दिए हैं कि हाकी और फुटबाल जैसे खेलों में किक-ऑफ से आधे समय तक मैदान में खेल निरंतर होता रहता है, अतः लाइव खेलकूद प्रसारण को रोककर प्रसारक द्वारा व्यावसायिक प्रसारण करने का प्रश्न ही नहीं उठता है।
25. खेलकूद के सीधे प्रसारण के दौरान विज्ञापन सम्मिलित करने से उपभोक्ता के देखने के अनुभव को क्षति पहुंचती है। लाइव खेलकूद प्रसारण के दौरान केवल अंतरालों और नैसर्गिक ब्रेक्स के दौरान ही विज्ञापन प्रसारण के संबंध में प्रस्तावित विनियामक ढांचे के संबंध में उपभोक्ताओं और उपभोक्ता संगठनों की ओर से व्यापक समर्थन प्राप्त हुआ है। तदनुसार, प्राधिकरण का अभिमत है कि सीधे प्रसारित किए जा रहे खेलकूद कार्यक्रमों के मामले में विज्ञापनों को केवल खेलकूद कार्यवाही के नैसर्गिक ब्रेक्स के दौरान, उदाहरण के लिए फुटबाल और हाकी मैचों में हॉफ टाइम में, क्रिकेट के लंच ब्रेक/ड्रिंक्स ब्रेक/

ओवर बदलने, लॉन टैनिंग में गेम/सेट बदलने, इत्यादि के दौरान ही प्रसारित किया जाए।

ई. आंशिक-स्क्रीन विज्ञापन/ड्राप-डाउन विज्ञापन

26. अधिकांश प्रसारकों ने कहा कि कार्यक्रम स्पष्ट रूप से दिखाई देने वाले और विज्ञापन से पृथक् करने योग्य होने चाहिए तथा इससे खेल-स्पर्धा के प्रसारण को देखने एवं आनंद लेने में कोई हस्तक्षेप या अड़चन पैदा नहीं होनी चाहिए। तथापि, आंशिक-स्क्रीन विज्ञापनों पर पूर्णतः प्रतिबंध लगाना असंगत रूप से अत्यधिक उपाय करना होगा। उन्होंने आगे कहा कि केबल टेलीविजन नेटवर्क नियमावली, 1994 का नियम 7(10) में पहले ही वैधानिक उपबंध है तथा उनमें यह अधिदेश है कि विज्ञापन स्पष्ट रूप से कार्यक्रमों से पृथक् करने योग्य होने चाहिए और उनका कार्यक्रमों में कोई हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए। अतः आगे किसी विनियम की कोई आवश्यकता नहीं है।
27. प्रसारकों की ओर से विचार था कि व्यापक और बड़ी स्क्रीनों की उपलब्धता होने से, जब कार्यक्रम प्रसारित किया जा रहा है, तो उसी समय, उसी स्क्रीन के किसी भी हिस्से में विज्ञापन को प्रविष्टि करने से प्रसारण की गुणवत्ता पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा या दर्शक के आनंद में कोई अवरोध उत्पन्न नहीं होगा। इसलिए, यह, सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय द्वारा इस निमित्त निर्धारित नियमों के पूरी तरह से अनुरूप है।
28. उद्योग संघ का मनाना है कि खेल प्रसारकों को विज्ञापनों के प्रारूपों के संबंध में पर्याप्त छूट (लचीलापन) होनी चाहिए तथा उन्होंने वकालत की कि आंशिक-स्क्रीन की अनुमति दी जानी चाहिए क्योंकि यह जब विज्ञापन दिखाए जा रहें होते हैं तब उसी समय यह दर्शक को कार्रवाई (एक्शन) देखने की अनुमति भी देता है। उन्होंने आगे कहा कि यदि आंशिक स्क्रीन पर प्रतिबंध लगा दिया जाता है तो कवरेज को रोकना आवश्यक हो जाएगा तथा यह उपभोक्ताओं के लिए लाभप्रद नहीं होगा।

29. प्रसारकों के अलावा, अन्य हितधारकों ने कहा कि विज्ञापन केवल पूर्ण-स्क्रीन वाले होने चाहिए तथा स्कॉल एवं आंशिक-स्क्रीन की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए क्योंकि यह पूरे कार्यक्रम के आचार में रुकावट डालेगा एवं दर्शकों को परेशान करेगा तथा उनके द्वारा देखे जाने वाले प्रमुख कार्यक्रम से ध्यान हटाएगा। एक व्यक्ति का यह भी सुझाव था कि क्रिकेट मैचों के लिए प्रतिबंध और अधिक विस्तृत होने चाहिए तथा चल रहे खेल के दौरान विज्ञापन दिखाने और स्क्रीन के बाईं और नीचे के हिस्से पर विज्ञापन की उपस्थिति पर पूर्णतः प्रतिबंध होना चाहिए।
30. आंशिक स्क्रीन विज्ञापनों की स्थिति में, विज्ञापन, नियमित कार्यक्रमों की सामग्री के साथ स्थान को सहभाजित करता है। इस तरह के विज्ञापन, स्क्रीन पर स्थान का अतिक्रमण करते हैं। जबकि उपभोक्ता, सर्वश्रेष्ठ संभव जीवंत आकार की छवियों का आनंद लेने एवं कार्यक्रमों की स्पष्टता के लिए बड़ा और उच्च विभेदन (रेज़लूशन) स्क्रीन खरीदना चाहता है तो इसे बड़ा देखने की तुलना में स्क्रीन के जीवंत वाणिज्यिक सहभाजन के कारण, उसका उद्देश्य विफल हो जाता है। इसके अतिरिक्त, आंशिक स्क्रीन विज्ञापनों की स्थिति में, उपभोक्ता के पास इन विज्ञापनों को फांदने (स्कैप) का कोई विकल्प नहीं होता है, जिस से उपभोक्ताओं के देखने का समग्र अनुभव प्रभावित होता है। इसलिए, प्राधिकरण का मानना है कि केवल पूर्ण स्क्रीन विज्ञापन होंगे। आंशिक-स्क्रीन विज्ञापन एवं ड्राप-डाउन विज्ञापनों की अनुमति नहीं होगी।

एफ. विज्ञापन का श्रवण स्तर

31. कार्यक्रम के श्रवण स्तर की तुलना में विज्ञापनों के श्रवण स्तर के मुद्दे पर उपभोक्ता संगठनों, बहु-प्रणाली प्रचालकों (मल्टी सिस्टम ऑपरेटरों) और केबल प्रचालक संगठनों द्वारा यह उल्लेख किया गया है कि वे भादूविप्रा के प्रस्ताव से सहमत हैं। एक हितधारक द्वारा यह बताया गया कि यह एक अनुचित प्रसारण प्रक्रिया होगी, यदि कार्यक्रम एवं

विज्ञापन के श्रवण स्तर अलग-अलग हों तथा इनसे, उपभोक्ता पर यह गलत प्रभाव पड़ सकता है कि केबल प्रचालक की ओर से असंगत सेवा प्रावधान किए गए हैं।

32. प्रसारकों में से अधिकांश ने यह उल्लेख किया है कि यथा-संशोधित केबल टेलीविजन नेटवर्क नियम 1994 में यह शर्त निहित है कि विज्ञापन की श्रवणीय सामग्री की आवाज बहुत अधिक ऊंची नहीं होनी चाहिए तथा नियमों में पहले ही इस पहलू पर ध्यान दिया गया है, अतः इस संबंध में आगे और किसी विनियमन की आवश्यकता नहीं है। तथापि, एक प्रसारक का यह अभिमत है कि तकनीकी व्यावहार्यता की शर्त पर, प्रसारकों द्वारा विषय-सूची और व्यावसायिक विज्ञापनों के बीच सुमेल होना चाहिए।
33. उपभोक्ताओं के देखने के अनुभव के दृष्टिकोण से विज्ञापन के समय श्रवण स्तर में आकस्मिक/अचानक बढ़ोत्तरी, उपभोक्ता के लिए काफी कष्टप्रद होती है और बिल्कुल अवांछनीय है। प्राधिकरण द्वारा यह देखा गया है कि तकनीकी समाधान उपलब्ध हैं तथा कार्यक्रम और विज्ञापन के दौरान एक समान श्रवण स्तर बनाए रखने के लिए प्रसारक द्वारा इनका उपयोग सुनिश्चित किया जाना चाहिए। तदनुसार, प्राधिकरण का यह अभिमत है कि किसी भी प्रसारक के चैनल में किसी विज्ञापन का श्रवण स्तर उक्त चैनल द्वारा प्रसारित किए जा रहे कार्यक्रम से अधिक ऊंचा नहीं होना चाहिए।

TELECOM REGULATORY AUTHORITY OF INDIA

NOTIFICATION

New Delhi, the 14th May, 2012

F. No. 23-1/2012-B & CS.— In exercise of the powers conferred by section 36, read with sub clauses (i) and (v) of clause (b) of sub-section (1) of section 11 of the Telecom Regulatory Authority of India Act, 1997 (24 of 1997), read with notification of the Government of India, in the Ministry of Communication and Information Technology (Department of Telecommunications), No.39,-----

(a) issued, in exercise of the powers conferred upon the Central Government under clause (d) of sub-section (1) of section 11 and proviso to clause (k) of sub section (1) of section 2 of the said Act, and

(b) published under notification No. S.O.44 (E) and 45 (E) dated the 9th January, 2004 in the Gazette of India, Extraordinary, Part III, Section 4, the Telecom Regulatory Authority of India hereby makes the following regulations, namely:-

STANDARDS OF QUALITY OF SERVICE
(DURATION OF ADVERTISEMENTS IN TELEVISION CHANNELS)
REGULATIONS, 2012
(15 OF 2012)

CHAPTER I
PRELIMINARY

- 1. Short title, extent and commencement.-** (1) These regulations may be called the "Standards of Quality of Service (Duration of Advertisements in Television Channels) Regulations, 2012 (15 of 2012)".
- (2) They shall come into force from the date of their publication in the Official Gazette.

2. Definitions.- In these regulations, unless the context otherwise requires:

- (a) "Act" means the Telecom Regulatory Authority of India Act 1997 (24 of 1997);
- (b) "Authority" means the Telecom Regulatory Authority of India established under sub-section (1) of section 3 of the Telecom Regulatory Authority of India Act, 1997;
- (c) "broadcaster" means a person or a group of persons or body corporate or any organisation or body providing programming services and includes his authorised distribution agencies;
- (d) "broadcasting services" means the dissemination of any form of communication such as signs, signals, writing, pictures, images and sounds of all kinds by transmission of electro magnetic waves through space or through cables intended to be received by the general public either directly or indirectly and all its grammatical variations and cognate expressions shall be construed accordingly;

- (e) "programme" means any television broadcast and includes;
- (i) exhibition of films, features, dramas, advertisements and serials;
 - (ii) any audio or visual or audio-visual live performance or presentation, and----
- the expression "programming service" shall be construed accordingly;

- (f) "TV channel" means a channel, which has been registered under -----
- (i) the guidelines for uplinking from India, issued vide No.1501/2/2002-TV(I)(Pt.) dated the 2nd December, 2005; or
 - (ii) policy guidelines for downlinking of televisions channels, issued vide No. 13/2/2002-BP&L/BC-IV dated the 11th November, 2005, -----

as amended from time to time, or such other guidelines for uplinking or downlinking of television channels, as may be issued from time to time by the Government of India (Ministry of Information and Broadcasting) and reference to the term 'channel' shall be construed as a reference to "TV channel";

- (g) all other words and expressions used in this regulations but not defined, and defined in the Act and rules and regulations made thereunder or the Cable Television Networks (Regulation) Act, 1995 (7 of 1995) and the rules and regulations made thereunder, shall have the meanings respectively assigned to them in those Acts or the rules or regulations, as the case may be.

CHAPTER II

PROVISIONS FOR DURATION OF ADVERTISEMENTS IN TV CHANNELS

3. Duration of advertisements in TV channels.-- (1) No broadcaster shall carry in its broadcast of a programme, advertisements exceeding twelve minutes in a clock hour and any shortfall of advertisement duration in any clock hour shall not be carried over.

(2) The advertisements in the clock hour shall include all types of advertisements including advertisements promoting the channel(s) of the broadcaster.

Explanation: The clock hour shall commence from 00.00 of the hour and end at 00.60 of that hour (example: 14.00 to 15.00 hours).

(3) In case of live broadcast of a sporting event, the advertisements shall be carried only during the breaks in the sporting action.

(4) The time gap between end of one advertisement session and the commencement of next advertisement session shall not be less than fifteen minutes.

Provided that in case of broadcast of a film or movie the time gap between end of one advertisement session and the commencement of the next advertisement session shall not be less than thirty minutes.

Provided further that nothing contained in this sub-regulation shall apply in case of live broadcast of a sporting event.

(5) Every broadcaster shall ensure that the advertisements carried in its channels are only full-screen advertisements and there shall be no part-screen or drop-down advertisement.

(6) Every broadcaster shall ensure that the audio level of the advertisements carried in its channel shall not be higher than the audio level of the programs being broadcast in that channel.

4. The Authority may issue such directions as it deems fit to secure compliance of the provisions of these regulations.

WASI AHMAD, Advisor (B & CS)

[ADVT. III/4/Exty./142/12]

Note.— The Explanatory Memorandum explains the objects and reasons of the Standards of Quality of Service (Duration of advertisements in Television channels) Regulations, 2012 (15 of 2012)".

Annexure

Explanatory Memorandum**Background**

1. The Telecom Regulatory Authority of India (TRAI), established under the Telecom Regulatory Authority of India Act, 1997(24 of 1997) has been entrusted with discharge of certain functions, *inter alia*, to regulate the telecommunications services and to protect the interests of service providers and consumers of the telecom sector. Government of India, in the Ministry of Communication and Information Technology Gazette Notification NO. 39, dated 9th January 2004, has notified the Broadcasting Services and Cable Services to be Telecommunication Services thereby bringing the regulation of Broadcasting and Cable TV services under the ambit of TRAI.
2. Since the dawn of the television, advertisements have been used to promote a wide variety of goods and services. Advertisements provide for a significant portion of the revenue of the television industry. The broadcasters of the free to air channels¹ rely solely on the advertisements as their source of revenue, while the pay channel² broadcasters have twofold source of revenue in the form of advertisement and subscription revenues.
3. The consumers are presently fed with content feeds interlaced with the advertisements within and in-between the various programmes aired by the broadcasters in their channels as well as MSOs and local cable operators in their local/video channels. The majority of television advertisements consist of advertising spots, info-commercials and self-promotional campaign in various formats ranging in length from a few seconds to several minutes.

¹ FTA Channel: A channel for which no fees is to be paid to the broadcaster for its re-transmission through electromagnetic waves through cable or through space intended to be received by the general public either directly or indirectly.

² Pay channel : A channel for which fees is to be paid to the broadcaster for its retransmission through electromagnetic waves through cable or through space intended to be received by the general public either directly or indirectly.

4. The extant provisions concerning the duration and format of advertisements in the TV channels, as provided in sub-clause (11) of clause 7 of the Cable Television Networks Rules, 1994, as amended, prescribe that no programme shall carry advertisements exceeding 12 minutes per hour, which may include up to 10 minutes per hour of commercial advertisements, and up to 2 minutes per hour of a channel's self-promotional programmes. It is also provided in sub-clause (10) of clause 7 of the said rules that all advertisement should be clearly distinguishable from the programme and should not in any manner interfere with the programme viz., use of lower part of screen to carry captions, static or moving alongside the programme.
5. There have been several complaints, mainly from the consumers raised at various fora, regarding overplaying of advertisements, long duration of advertisements, overlaying of advertisements on the screen, increased audio level during advertisements etc. It has been said that the advertisement duration and formats are not in accordance with the provisions stated above. It has often been pointed out that the advertisements are played/repeated several times in between the programmes, which break the continuity of the programme and often done at crucial stages of a programme. In this context, there have been requests to at least restrict and regulate the duration, frequency and timings of the advertisements.
6. With the primary objective of striking a balance between giving a consumer a good TV viewing experience, and protecting the commercial interests of broadcasters, a consultation paper was issued on 16th March 2012 titled "Issues related to Advertisements in TV channels". In the consultation paper, various issues related to advertisements on TV channels in India were discussed and a proposal for regulation of duration and format of advertisements was put forth for comments of the stakeholders. In response to this consultation paper, 29 comments were received. Based on the comments/ views of the stakeholders and analysis of various aspects, facts and available studies, the Authority has decided to issue separate regulations for the duration of advertisements carried in TV channels.

A. Regulation of advertisements

7. In general the broadcasters and their associations, the advertisers and their associations are against any regulation as proposed by TRAI. The arguments given are – i) it is outside the jurisdiction of TRAI as it is akin to content regulation, ii) rule 7 (11) of the Cable Television Networks Rules eclipses the power given to TRAI through the notification

dated 9th Jan 2004, iii) it is against the fundamental right of freedom of speech and expression guaranteed under Article 19(1) (a) and (g) of the Constitution, iv) it is contrary to the TRAI's earlier recommendations dated 1.10.2004, which stated that "there should not be any regulation, at present, on advertisements on both free to air and pay channels", v) rather than regulating the advertisements, the focus should be on successful implementation of the digitisation of the cable TV sector, vi) any restriction on advertisements would have the impact of sharp increase in subscription charges, vii) Limited availability of advertising time will imply jacking up of advertisement rates by many folds and this will be detrimental to the small and medium enterprises (SMEs), viii) advertisements increases consumption of goods and services which then drives the growth of employment and economic development.

8. The other stakeholders comprising mainly the consumers, consumer organisations and cable operators have supported the TRAI proposal for the regulation of duration and format of advertisements in the TV channels.
9. One of the industry associations has stated that it's the wrong time to regulate the advertisements since the digitization has just started. Further, advertisements are part of a business model of the broadcasters and should not be seen as a burden to the consumers. In fact advertisements help the consumers in many ways. They further submitted that a system of self regulation by the industry body is a better and appropriate way to regulate the advertisements.
10. The broadcasters have also quoted some rulings of the Hon'ble Supreme Court wherein the Hon'ble Supreme Court has held that the restriction on advertisement space in the news papers would lead to reduction in its revenue which is in violation of Article 19(1)(a) and consumer interest cannot be the only relevant factor for framing a regulation.
11. TRAI has been entrusted for laying down the standards of quality of service to be provided by the service providers and ensure the quality of service to the consumers. In this endeavour the Authority has observed that the duration of advertisements, their placement within or in-between the programmes and their frequency of occurrence, is closely related to the quality of viewing experience of the consumers. The quality of viewing experience of the consumers is akin to the quality of service provided by the service providers to the consumers. Accordingly, to ensure the quality of the service to the consumers, the Authority is of the view that suitable regulations should be in place.

B. Advertisement duration based on clock hour basis

12. The broadcasters are of the view that advertisement duration should not be regulated on clock hour basis as the viewership pattern differs throughout the day. Moreover, for certain channels such as sports channels, where the live content is seasonal, limited to a specific period and the natural breaks, where advertisements would be appropriate, would vary from sport to sport. There cannot be a universal measure based on clock hour basis as it would not be logical.
13. It has been stated by the broadcasters that the subscription fees of the TV channels has been regulated in order to give the consumer choice and good quality service at affordable prices. A regulation on the advertisement time and its corresponding effect on the revenues of the broadcasters will hamper growth and competition in the broadcasting industry as the regulated channel rates leave no space for the broadcasters to hike the channel rates to balance out the reduction in advertisement revenues.
14. It is suggested by a stakeholder (multi-system operator) that in the Digital era, where a consumer has absolute choice in choosing any channel and paying accordingly, there is no need to regulate advertising time. It is up to the subscriber to opt to watch a channel with advertisements at a lower cost or pay premium to watch a channel without ads. Broadcasters on the other hand will automatically regulate the ad time as too many ad breaks will drive away subscribers, thus affecting their resources.
15. As per the news broadcasters, news television is a dynamic medium which has to continuously deal with different kind of news like breaking news, news flash, news related to natural calamity etc. They have stated that on issues of national importance the broadcasters themselves drop the advertisements, keeping in view the consumer sentiments and national interest and so any regulation in this respect is not warranted.
16. One of the cable operator association has stated that the limit for the duration of the advertisement should be regulated on a clock hour basis as well as on 24 hr basis. Supporting the clock hour based capping of advertisement duration, one of the consumer organisation has stated that this would avoid accumulation of advertisement slots, especially in peak hours. Another consumer organisation has even stated that the limits may be more stringent for children specific programmes.

17. As far as television advertising in the Indian market is concerned, the consumers, in their complaints, have been sceptical about the manner of calculating the duration of advertisements per hour by the channels. It has often been alleged that even if the total advertisement time over a period of 24 hours is averaged out for an hour, still it exceeds the permissible limits. It has further been expressed that the advertisement durations during the telecast of popular programmes/programmes in the prime time, far exceeds the permissible limit of 12 minutes per hour. The study, conducted by the Centre for Media Studies (CMS) regarding the duration of advertisements carried in six major news channels over the last 4 years, reveals that on an average around 35% of the prime time (7pm to 11pm) of the news broadcasters is just advertisements, against the per hour limit of 20% prescribed in the existing regulations. The maximum yearly average has been found to be as high as 47.4%. This in turn leads to insertion of too many advertisements in the programme leaving little time for the content to be viewed. It is important that the advertisements are not confined in any particular hour in order to ensure that it does not affect the viewing experience at that point in time. Internationally also the regulation prescribes the advertisement duration limits in any given hour. Therefore the Authority is of the view that the limits for the duration of the advertisements shall be regulated on a clock hour basis i.e. the prescribed limits be adhered to on clock hour basis.

C. Minimum gap between two consecutive ad breaks

18. It has been stated by the broadcasters that there should not be any reduction in frequency of advertisements, as the broadcasters struggle to recover even 20% of the cost of the movie in the first year of telecast with no restriction and if 3 breaks in a movie norm is implemented then it will become unviable for the broadcasters to acquire the cable and satellite rights; also adversely affecting the movie industry. It has also been stated that there is no data to show that when the content is compelling, the users tend to keep away due to excessive advertising. As an example, the broadcaster has stated that the movies running on channels which have multiple breaks have garnered high TRPs and GRPs.
19. One of the broadcasters has stated that in India, the market dynamics is already playing its role and the advertisement break patterns have started to change to reflect this. This is evident from the fact that more and more channels have started putting on screen displays providing information of the duration of advertisement breaks with an aim to retaining viewers. There are broadcasters who transmit 'break free' movies. Thus, market should

1719 GI/12-4

be allowed to operate under self-regulated environment to achieve the objective. One view is that as long as the overall advertisement and channel promos are restricted within the fixed limits, there should not be any restriction of content duration in between advertisement breaks as the content duration between the breaks would be based on the content flow and the creative planning. On the issue of minimum duration between two consecutive advertisement breaks, broadcasters have stated that many of children's shows are of very short duration (7 to 8 minutes), hence breaking an episode to insert advertisement breaks in the middle of an episode to meet the regulatory requirement does not make any sense.

20. On the other side the consumer and consumer organisations and the cable operators association have in general supported the stipulations proposed by TRAI. One of the consumer organisation has stated that maximum advertisement time for any session should also be specified to ensure that two advertisement breaks of consecutive sessions are not combined together for an unusually long advertisement break.
21. The frequency as well as the timings of the advertisement breaks, to a large extent, determines the extent to which they contribute to be the irritants in the consumer viewing experience. For example, the advertisement breaks which cut into certain portions of the programme that are either climaxes of the plot or major turning points may prove to be a greater irritant as compared to the ones which coincide with natural interruptions in the programmes or spaced at adequate time intervals with respect to the attention span of the consumers. Frequent advertisements break the continuity of the programme to such an extent that it jeopardises its integrity. Impact of frequent breaks is more pronounced in case of films. To address this aspect, a number of international markets have regulated the frequency of the advertisement breaks in the TV channels. Therefore, in order to strike a balance between the consumer's viewing experience and the interest of broadcasters, with a view to keep the operations viable, the Authority is of the view that the time gap between end of one advertisement session and the commencement of next advertisement session shall not be less than fifteen minutes and during the broadcast of a film (movie), this time gap shall not be less than thirty minutes. However, in case of sporting events, being broadcast live, this provision shall not apply.

D. Advertisements during live sporting events

22. On the issue of telecast of advertisements during live sporting events, the broadcasters and their association have stated that there exists enough stipulations in the Cable Television Network Regulation Act and the Rules made there under. They have further stated that the production and rights cost for live sporting events is very high and hence the present format of advertisement breaks should be allowed and if advertisements breaks are restricted then it may not be commercially viable to have live telecast of sporting events. There is an argument from a broadcaster that the statutory definition of 'program' include the term advertisement as an integral part of the definition and advertisement insertion is an effective tool for communication with the viewers about various products & services. They have further stated that in an increasingly competitive environment, channels have been required to develop new, creative ways of engaging their viewer on behalf of advertising clients and advertising and sponsorship insertions represent an important strategic way in which channels can seek to monetize their airtime and therefore allowing advertising only in the break time or half time as totally impractical. There is a view from sports broadcasters that nature of sporting events is too diverse and distinct and generic guideline for advertisement break during the 'interruption' may not serve the purposes as the notion of interruption is not defined and any attempt of putting proposed stipulation could lead serious impact on the ability of the broadcaster to attract sponsors and eventually degrade the quality of production of event in TV.
23. Majority of consumers, MSOs and cable operator associations have stated that there should be advertisement free transmission for any sports channel which are on Pay Mode. Some consumer associations have stated that the same prescription should be in place for other live events also. There is a suggestion from a consumer group that, in cricket matches, the advertisements after every 'over' should be banned and there could be advertisements only when there is a break in the cricket match because of events such as fall of a wicket, disruption due to rains, etc.
24. An Industry association has stated that the sports broadcasters operate in an environment where the content is periodically available, with limited shelf life and very limited advertising opportunity, huge content cost and the feed has to be shared with the public broadcaster in respect of sporting events of national importance. They have further stated that there is no need for regulation for the commercial interruptions as the flow of the

sporting action determines the rhythm of commercial breaks. They have cited examples that in games like hockey and football, on-field action is continuous, from kick off till half time and hence no question of broadcasters cutting the live event for telecasting of commercials.

25. The insertion of advertisements during live sporting action impairs the viewing experience of the consumers. There has been a wide spread support from the consumer and consumer organisations for the proposed regulatory framework in respect of telecast of advertisement only during the interruptions and natural breaks in the live sporting action. Accordingly, the Authority is of the view that in case of sporting events being telecast live, the advertisements shall only be carried during the natural breaks in the sporting action e.g. half time in football or hockey match, lunch break / drinks break / change of overs in cricket matches, game/set change in case of lawn tennis etc.

E. Part screen advertisements/ Drop down advertisement

26. Majority of broadcasters have stated that the program should be clearly visible and distinguishable from the advertisement and this should not interfere with or cause any impediment in viewing and enjoying the telecast of a sporting event. However, total ban on the part screen advertisements would be a disproportionately excessive measure. They have further stated that the, Rule 7(10) of the Cable Television Networks Rules, 1994, already captures the legislative intent and mandate that advertisements must be clearly distinguishable from the programme and should not interfere with the programme. Therefore, there appears to be no need for further regulation.
27. There was a view from a broadcaster that with availability of wide and bigger TV screens, the insertion of an advertisement on any part of the screen when programme is also simultaneously being telecasted on the same screen, does not affect the quality of telecast or create a hindrance to viewer's enjoyment and therefore is in complete conformity with the rules stipulated by MIB in this behalf.
28. Industry association opined that the sports broadcasters should have sufficient flexibility regarding the format of advertisement and advocated that part-screen advertisements should be allowed as this has the virtue of allowing the viewer to

watch the action even while the advertisement airs. They further stated that if part-screen advertisements were banned it would be necessary to interrupt the coverage, and this would not be of benefit to consumers.

29. Stakeholders other than the broadcasters have stated that advertisement should be only full screen and scrolls, part of screens should not be allowed as it will disturb the entire programme ethics and disturb the viewers and divert the attention from the main programme they watch. There is a suggestion from an individual that the restrictions for cricket matches should be more elaborate and they should ban the popping up of advertisements during the ongoing game and appearance of advertisements on left and bottom portion of the screen.

30. In case of part screen advertisements, the advertisement shares the screen space with the regular program content. Such advertisements encroach upon the screen space. While the consumers tend to buy bigger and higher resolution screens to enjoy the best possible near life size images and clarity in programmes, only end up viewing larger than life commercials sharing the screen. Also in case of part screen advertisements the consumer does not have a choice to skip these advertisements, adversely affecting the overall viewing experience of the consumers. Therefore the Authority is of the view that there shall only be full screen advertisements. Part screen and drop-down advertisements shall not be permitted.

F. Audio Level of the Advertisement

31. On the issue of audio level of the advertisements vis-a-vis the audio level of programs, consumers, the consumer organisations, multi-system operators and cable operator associations have stated that they are in agreement with the proposal of TRAI. A stakeholder has stated that it will be an unfair broadcasting practice if the audio levels of the program and the commercials are different and can create a false impression on the consumer of inconsistent service provision by the cable operator.

32. Majority of broadcasters have stated that the rule 7(6) of the Cable Television Networks Rules 1994, as amended, stipulates that the audible matter of the advertisement shall not be excessively loud and the rule already takes care of this aspect and hence no further

regulation required in this regard. However, there is a view from a broadcaster that broadcasters should match the audio level of content and commercials, subject to technical feasibility.

33. From the perspective of the consumer's viewing experience, the sudden increase in audio level at the time of advertisement is quite annoying to the consumer and is not at all desirable. The Authority observed that technical solutions exist which can be employed by the broadcasters to ensure that the audio level is maintained at the same level during the program and the advertisements. Accordingly, the Authority is of the view that every broadcaster shall ensure that the audio level of the advertisements in its channel shall not be higher than the audio level of the programs being broadcast in that channel.